

PERCORSO ISPETTORATO DEL LAVORO – INAIL E MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Videolezione 17.3– Le contravvenzioni concernenti l'attività sociale della PA - Le misure di sicurezza - Le misure di prevenzione

Introduzione

Salve, in questa lezione passeremo in rassegna:

- le ipotesi di reati contravvenzionali previste dal codice penale e concernenti l'attività sociale della PA
- e le misure di sicurezza previste dal codice penale

Le contravvenzioni

Le contravvenzioni concernenti l'attività sociale della Pubblica Amministrazione sono previste nella parte speciale del codice penale, in particolare nel Libro III, Titolo II, agli artt. 731-734 c.p.

Fatta eccezione per l'inosservanza dell'obbligo dell'istruzione elementare dei minori (art. 731 c.p.), che punisce (con una modesta ammenda) la condotta di chi, gravato degli obblighi di autorità e di vigilanza su soggetto minore, ometta di impartirgli o di fargli impartire la formazione scolastica elementare obbligatoria, le restanti disposizioni normative mirano a tutelare, sempre che il fatto non costituisca più grave reato, il patrimonio storico, artistico, culturale ed ambientale del nostro Paese.

Nello specifico queste contravvenzioni sono:

- danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale
- distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto
- distruzione o deturpamento di bellezze naturali

Vediamo ciascuna di queste 3 ultime contravvenzioni in maggior dettaglio...

Danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale

Il danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale è regolato dall'art. 733 c.p.

Questa norma punisce con l'arresto fino ad un anno o alternativamente con l'ammenda la condotta di chiunque distrugge, deteriora o comunque danneggia un monumento o la cosa propria di cui conosca il rilevante valore. La fattispecie di reato è tuttavia integrata laddove dal fatto derivi un nocumento al patrimonio storico, artistico, archeologico, e storico nazionale.

Il bene giuridico tutelato dalla fattispecie è l'interesse della collettività al godimento dei beni culturali di interesse nazionale.

Si tratta di un reato proprio, che può essere commesso esclusivamente da parte del soggetto che sia proprietario ovvero, secondo la prevalente dottrina, possessore o detentore del bene: che ne abbia, cioè, la disponibilità.

È, inoltre, un reato a forma libera e di evento, integrato laddove dal fatto derivi un nocumento al patrimonio storico, artistico e culturale nazionale.

Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto

La distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto è regolata dall'art. 733 bis c.p.

Questa norma punisce con l'arresto fino a diciotto mesi, congiunto all'ammenda, la condotta di chiunque, al di fuori dei casi consentiti, distrugge un habitat all'interno di un sito protetto o comunque lo deteriora compromettendone la conservazione.

Il bene giuridico oggetto di tutela normativa è l'ambiente, la salute dell'uomo e più in generale l'ecosistema.

La disposizione tuttavia va integrata, quanto alla definizione di habitat, dalla previsione contenuta nell'art. 1, c. 3, D.Lgs. n. 121 del 2011, introduttivo della fattispecie in attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente. In particolare, per disposizione normativa, "per 'habitat all'interno di un sito protetto' s'intende qualsiasi habitat di specie per le quali una zona sia classificata come zona a tutela speciale a norma dell'art. 4, §§ 1 o 2, della direttiva 2009/147/CE, o qualsiasi habitat naturale o un habitat di specie per cui un sito sia designato come zona speciale di conservazione a norma dell'art. 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CE".

Trattasi di reato comune ed a condotta libera. Anche in questo caso, trattandosi di contravvenzione, sotto il profilo soggettivo è sufficiente la mera colpa.

Distruzione o deturpamento di bellezze naturali

La Distruzione o deturpamento di bellezze naturali è regolata dall'art. 734 c.p.

Questa norma punisce con l'ammenda chiunque mediante costruzioni, demolizioni o in qualsiasi altro modo, distrugge o altera le bellezze naturali di luoghi soggetti a speciale protezione dell'Autorità.

Anche in tale ipotesi trattasi di reato comune a forma libera punito anche solo a titolo di colpa.

Le misure di sicurezza: caratteri generali

Passiamo adesso ad analizzare le misure di sicurezza.

Le misure di sicurezza sono misure previste dal codice penale, in particolare nel Titolo VIII del Libro I, applicabili nei confronti di soggetti ritenuti "socialmente pericolosi". Presupposto di applicabilità di tali misure, dunque, è la pericolosità sociale del soggetto.

Deve poi trattarsi di un soggetto che abbia commesso un fatto previsto dalla legge come reato, e ciò indipendentemente dalla circostanza che, per quel fatto, egli sia stato o meno condannato all'esito di un giudizio penale.

La legge, inoltre, stabilisce anche i casi in cui tali misure possono essere applicate nei riguardi di soggetti socialmente pericolosi, ma che abbiano commesso un fatto non previsto dalla legge come reato (art. 202 c.p.). È questa ad esempio l'ipotesi di reato c.d. impossibile previsto dall'art. 49 c.p.

Ma che cosa si intende per soggetto "socialmente pericoloso"?

Può definirsi "socialmente pericoloso" il soggetto non imputabile o non punibile che abbia commesso un fatto previsto dalla legge come reato (ovvero che abbia commesso un fatto non previsto dalla legge come reato, nel caso in cui la legge preveda l'applicabilità della misura), quando, sulla base di un giudizio prognostico e valutate le circostanze di cui all'art. 133 c.p., può ritenersi che commetta nuovi reati.

Dunque, diversamente dalla pena, che ha una finalità tipicamente retributiva e sanzionatoria per un fatto commesso, le misure di sicurezza hanno riguardo alla attitudine del soggetto a commettere nuovi reati: hanno pertanto una finalità social preventiva, potendo essere applicate anche nei confronti di soggetti assolti, perché ad esempio non imputabili, laddove il fatto commesso risulti comunque espressione di una pericolosità sociale del suo autore.

Le misure di sicurezza: presupposti di applicabilità

Per quanto riguarda i presupposti di applicabilità delle misure di sicurezza, anche per queste valgono i principi fondamentali del sistema penale, e cioè:

- il principio di legalità, che stabilisce che nessuno può essere sottoposto ad una misura di sicurezza che non sia prevista dalla legge
- ed il principio di tassatività, che stabilisce che nessuno può essere sottoposto ad una misura di sicurezza al di fuori dei casi da stabiliti dalla legge

È la legge in definitiva che stabilisce quali sono i casi ed i presupposti di applicabilità delle misure di sicurezza.

Quanto invece al principio di irretroattività, la sua applicabilità alle misure di sicurezza è controversa in dottrina.

L'art. 200 c.p. invero, con riferimento al tempo, prevede che le misure di sicurezza sono disciplinate dalla legge vigente al tempo della loro applicazione. Inoltre, introducendo l'ipotesi in cui il tempo della applicazione della misura sia diverso rispetto a quello della sua concreta esecuzione, stabilisce che si applica la legge vigente al momento della esecuzione. Dal tenore della disposizione deriva che, se in ossequio al principio di irretroattività in materia penale, non può applicarsi una misura di sicurezza per un fatto che, al momento della sua commissione, non era previsto dalla legge come reato, tuttavia può applicarsi una misura di sicurezza per un reato per il quale, nel momento in cui fu commesso, non era prevista alcuna misura ovvero era prevista una misura diversa o anche con modalità meno afflittive, senza che ciò comporti una violazione del principio di irretroattività.

Le misure di sicurezza sono poi distinte in due categorie, a seconda che incidano in misura maggiore o minore sulla libertà personale del soggetto, comprimendola, ovvero sul solo patrimonio:

1. misure di sicurezza personali
2. misure di sicurezza patrimoniali

Trattiamo anche queste misure di sicurezza più approfonditamente...

Misure di sicurezza personali

Partiamo dalle misure di sicurezza personali.

Queste a loro volta si distinguono in:

- detentive
- e non detentive (art. 215 c.p.)

a seconda della loro incidenza sotto il profilo della libertà personale.

Sono misure di sicurezza personali detentive:

- l'assegnazione a una colonia agricola o ad una casa di lavoro
- l'assegnazione ad una casa di cura e di custodia
- il ricovero in un manicomio giudiziario
- il ricovero in un riformatorio giudiziario

Sono, invece, misure di sicurezza non detentive:

- la libertà vigilata
- il divieto di soggiorno in uno o più Comuni, o in una o più Province
- il divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche
- l'espulsione o l'allontanamento dello straniero dallo Stato

Vediamo in dettaglio ciascuna di queste misure appena elencate...

Misure di sicurezza personali detentive – Assegnazione a una colonia agricola o ad una casa di lavoro

Per quanto riguarda l'assegnazione a una colonia agricola o ad una casa di lavoro, tale misura può essere disposta nei confronti di:

- soggetti che siano stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza
- coloro i quali, parimenti dichiarati e non sottoposti a misura, commettono un nuovo delitto non colposo espressione della permanente abitudine o professionalità a delinquere
- persone condannate o prosciolte negli altri casi previsti dalla legge (artt. 216-218 c.p.)

Misure di sicurezza personali detentive – Assegnazione ad una casa di cura e di custodia

L'assegnazione ad una casa di cura e di custodia può essere disposta nei confronti dei condannati per delitto non colposo a pena diminuita in caso di:

- infermità psichica parziale
- cronica intossicazione da alcool o stupefacenti
- sordomutismo (artt. 219-221 c.p.)

In particolare, questa assegnazione deve essere disposta per un tempo non inferiore:

- ad un anno (quando la pena stabilita dalla legge non è inferiore nel minimo a cinque anni di reclusione)
- a tre anni (quando la pena prevista dalla legge è l'ergastolo o la reclusione non inferiore nel minimo a dieci anni)
- a sei mesi (negli altri casi in cui si tratti di reato per il quale è prevista la pena detentiva e risulta che il soggetto è socialmente pericoloso, tuttavia il giudice può sostituire questa misura con quella meno afflittiva della libertà vigilata)

Misure di sicurezza personali detentive – Ricovero in un manicomio giudiziario

Il ricovero in un manicomio giudiziario può essere disposto nei confronti di soggetti:

- non imputabili per infermità psichica
- per intossicazione cronica da alcool o stupefacenti
- sordomutismo.

Invero, i c.d. manicomi giudiziari previsti dal codice all'art. 222 c.p. erano già stati sostituiti dagli OPG (Ospedali Psichiatrici Giudiziari) ad opera dell'art. 62 della Legge n. 354 del 1975 (c.d. Ordinamento penitenziario).

In seguito, è stata disposta il progressivo superamento degli OPG con D.L. n. 211 del 2011, convertito nella L. n. 9 del 2012, mediante la loro sostituzione con altre e diverse strutture, le cc.dd. R.E.M.S. (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza).

Misure di sicurezza personali detentive – Ricovero in un riformatorio giudiziario

Il ricovero in un riformatorio giudiziario può essere disposto nei confronti di:

- minore non imputabile perché infraquattordicenne
- imputabile infradiciottenne
- minore dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza (artt. 224-226 c.p.).

Invero, le disposizioni contenute in materia nel codice penale, per quanto non formalmente oggetto di abrogazione, vanno integrate dal D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, recante "Disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni".

Ad oggi, il ricovero in riformatorio giudiziario così come concepito dal codice risulta infatti "inattuale".

L'art. 36, 1° co., D.P.R. n. 448/1988 prevede in via generale che misura di sicurezza "ordinaria" nei riguardi di imputati minorenni sia quella non detentiva della libertà vigilata.

La disposizione limita in via residuale la ordinazione del ricovero in riformatorio, eseguito nelle forme del c.d. collocamento in comunità, previsto dall'art. 22 dello stesso testo, ai più gravi delitti per i quali l'art. 23 prevede, astrattamente, la applicabilità della custodia cautelare in carcere.

Con il c.d. collocamento in comunità, previsto dall'art. 22 D.P.R. n. 448/1988, il giudice ordina che il minorenne sia affidato a una comunità pubblica o autorizzata, imponendo eventuali specifiche prescrizioni inerenti alle attività di studio o di lavoro ovvero ad altre attività utili per la sua educazione.

Inoltre, gli artt. 37 ss. D.P.R. 448/1988 prevedono che l'applicazione della misura di sicurezza sia subordinata in ogni caso all'accertamento in concreto della pericolosità sociale del minore e che sia competente, quanto alla esecuzione ed alla vigilanza sulle misure stesse, il Magistrato di sorveglianza per i minorenni del luogo in cui la misura deve essere eseguita, contro i cui provvedimenti è possibile proporre appello al Tribunale per i minorenni.

Misure di sicurezza non detentive – Libertà vigilata

Riguardo alla libertà vigilata, che come abbiamo visto fa parte delle misure di sicurezza non detentive, questa

consiste in una limitazione della libertà personale attuata mediante la sottoposizione ad una serie di prescrizioni di cui non ricorre, nel codice, elencazione tassativa, tali tuttavia ad assicurare il reinserimento (od il mantenimento) del destinatario di esse in un sano contesto sociale e, dall'altro lato, a prevenire la commissione di nuovi reati.

Tale misura, previo accertamento del requisito della pericolosità sociale, può essere ordinata nei confronti di soggetto condannato per delitto alla pena della reclusione per un tempo superiore ad un anno, ovvero nei casi in cui il codice prevede l'applicazione della misura di sicurezza per fatti non previsti dalla legge come reato (es. reato impossibile). In tali ipotesi, l'applicazione della libertà vigilata è facoltativa e rimessa alla discrezionale valutazione del giudice (art. 229 c.p.).

Al contrario, la misura deve essere ordinata, sempre previa valutazione della pericolosità del soggetto:

- nei confronti di soggetto condannato alla pena della reclusione per un tempo pari o superiore a dieci anni
- in caso di liberazione condizionale
- nei riguardi del soggetto dichiarato contravventore abituale o professionale che, non sottoposto a misura, commetta un nuovo reato, indifferentemente delitto o contravvenzione, che sia espressione della permanente abitualità o professionalità (art. 230 c.p.)
- negli altri casi stabiliti dalla legge

Misure di sicurezza non detentive – Divieto di soggiorno in uno o più Comuni, o in una o più Province

Il divieto di soggiorno in uno o più Comuni, o in una o più Province è specificamente rivolto:

- al soggetto che sia stato condannato per un delitto contro la personalità dello Stato
- al soggetto che sia stato condannato per un delitto contro l'ordine pubblico
- al soggetto che sia stato condannato per un delitto commesso per motivi politici o occasionato da particolari condizioni sociali o morali esistenti in un determinato luogo (art. 233 c.p.)

Misure di sicurezza non detentive – Divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche

Il divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche è rivolto sempre, e ciò indipendentemente dalla valutazione, in concreto, della pericolosità sociale:

- ai soggetti condannati per ubriachezza abituale
- o per reati commessi in stato di ubriachezza, purché sia abituale (art. 234 c.p.)

Misure di sicurezza non detentive – Espulsione o l'allontanamento dello straniero dallo Stato

Infine, l'espulsione o l'allontanamento dello straniero dallo Stato può essere emessa nei confronti dello straniero, oppure del cittadino comunitario in caso di condanna per delitto alla pena della reclusione per un tempo superiore ai due anni (art. 235 c.p.)

Tieni presente che di norma, quando la legge stabilisce una misura di sicurezza senza indicarne la specie, il giudice dispone che si applichi la libertà vigilata, a meno che, trattandosi di un condannato per delitto, ritenga di disporre l'assegnazione ad una colonia agricola o ad una casa di lavoro.

Misure di sicurezza patrimoniali

Veniamo adesso alle misure di sicurezza patrimoniali che sono:

- la cauzione di buona condotta (art. 237 c.p.), che consiste nel deposito presso la Cassa delle ammende di una certa somma di denaro determinata dal giudice, oppure nell'obbligo di prestare garanzia tramite ipoteca o fideiussione. In definitiva, la ratio alla base della misura sta nel prevenire la commissione di reati, pena la perdita della somma versata o della garanzia offerta
- la confisca dei beni (art. 240 c.p.)

L'aspetto della confisca merita un ulteriore approfondimento...

La confisca

La più importante fra le misure di sicurezza patrimoniali è senz'altro la confisca, misura reale che consiste nella espropriazione del bene, mobile o immobile, all'autore del reato che ne abbia disponibilità, con conseguente acquisizione al patrimonio dello Stato.

La portata afflittiva della misura accomuna per certi versi la confisca ad una vera e propria sanzione: di qui la controversa natura giuridica dell'istituto ed il suo inquadramento sistematico pur a fronte del dato formale rappresentato dall'inserimento della confisca fra le misure di sicurezza patrimoniali. Tale aspetto valorizza la finalità social preventiva della misura, tendente ad evitare che il bene, nella disponibilità del reo, possa agevolare la commissione di reati.

Deve tuttavia considerarsi che l'applicazione della misura, diversamente dalle misure di sicurezza in generale, è sganciata da un giudizio di pericolosità del soggetto destinatario per espressa previsione normativa. Per altri versi, può dirsi che il giudizio di pericolosità investe il bene, non già pericoloso in quanto tale, bensì in quanto nella disponibilità del soggetto autore del reato.

A questo proposito, l'art. 240 c.p. individua diverse ipotesi di confisca a seconda del nesso pertinenziale che lega il bene all'illecito. Per l'effetto la confisca può essere:

- facoltativa
- obbligatoria

Confisca facoltativa

La ordinazione della confisca facoltativa è rimessa alla discrezionale valutazione del giudice dal quale può essere ordinata, in caso di condanna, ed ha ad oggetto le cose che presentano un nesso causale ed eziologico con il fatto reato.

Nello specifico:

- a) le cose che servirono materialmente o che, pur non utilizzate, erano comunque destinate a commettere il reato
- b) le cose che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, intendendosi per prodotto il risultato empirico della condotta criminosa e per profitto tutte le utilità conseguite dalla commissione dell'illecito

Confisca obbligatoria

La confisca obbligatoria deve invece essere sempre ordinata dal giudice e ha ad oggetto:

- le cose che costituiscono il prezzo del reato, vale a dire il compenso derivante dal reato
- i beni e gli strumenti informatici o telematici che risultino essere stati in tutto o in parte utilizzati per la commissione di reati c.d. "informatici"
- le cose la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione o alienazione costituisce reato

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine anche di questa lezione.

Ti ricordo che abbiamo trattato:

- le contravvenzioni che interessano la PA
- e le misure di sicurezza con particolare riguardo alla confisca dei beni